



Les politiques européennes d'environnement et l'aménagement des territoires

François Bertrand, Marie Fournier

► To cite this version:

François Bertrand, Marie Fournier. Les politiques européennes d'environnement et l'aménagement des territoires. Jean Yves & Baudelle Guy. L'Europe - Aménager les territoires, Armand Colin, pp.103-120, 2009, collection U Géographie, 9782200244194. halshs-01254515

HAL Id: halshs-01254515

<https://shs.hal.science/halshs-01254515>

Submitted on 12 Jan 2016

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Chapitre 5

Les politiques européennes d'environnement et l'aménagement des territoires

François Bertrand et Marie Fournier

Accompagnant une prise de conscience écologiste plus large, la question de « l'environnement » et du « cadre de vie » ne fait véritablement son apparition qu'au début des années soixante-dix en tant que nouveau domaine d'intervention à part entière pour les pouvoirs publics, au niveau européen comme au niveau français. Pour autant, si les relations entre aménagement et environnement sont imbriquées de fait autour de la même idée d'*améliorer le cadre de vie* (en le préservant et/ou en l'aménageant), elles ont été longtemps perçues de façon antagoniste, entre "*bétonneurs*" et "*défenseurs de la nature*" (Lacour, 1995 ; Larrue 1996). Dès lors, le projet d'aménager le(s) territoire(s) s'est retrouvé tiraillé entre le *ménagement* (préservation de l'environnement) et l'*emménagement* (équipement, polarisation et organisation) des territoires.

Les réponses face aux enjeux environnementaux restent empreintes de cette dualité, dès lors qu'il s'agit de les intégrer aux politiques d'aménagement, fussent-elles « durables ». S'agit-il de préserver et mettre en valeur des espaces remarquables et des ressources naturelles pour permettre le développement du territoire, augmenter son attractivité et satisfaire les besoins des populations, la nature étant considérée comme un capital à préserver en vue de son exploitation (valeur d'usage) ? Ou, au contraire, s'agit-il de soustraire des parties de nature à l'action de l'homme, de préserver la nature pour elle-même, pour son caractère sauvage, non-humain et non-maîtrisé, réellement « naturel », suivant une logique conservationniste s'appuyant sur l'idée d'une nature transcendante (valeur d'existence) ?

Les politiques européennes d'environnement sont marquées par ces questionnements et ont évolué dans le temps, avec des conséquences sur l'aménagement des territoires. Aussi, l'ambition de ce chapitre est de montrer comment les actions et politiques en matière d'environnement conduites par l'Union Européenne ont évolué durant les dernières décennies et comment elles interagissent étroitement avec les façons de faire et penser l'aménagement des territoires des Etats-membres, en termes de principes, d'outils, de périmètres d'action et de réception des politiques européennes dans des contextes nationaux différenciés.

Dans un premier temps, est présentée l'évolution de la construction des politiques européennes d'environnement, en distinguant trois périodes, en dégagant les thématiques prioritaires et leurs évolutions, les grands principes et les logiques d'action.

Dans un second temps, certains effets des politiques environnementales européennes sur l'aménagement du territoire sont mis en avant, à partir de deux politiques emblématiques (eau et espaces naturels), notamment en termes de périmètres d'action et de renouvellement du modèle d'action territoriale. Un autre point doit permettre de souligner les effets de l'intégration de l'objectif environnemental dans les politiques communautaires de développement régional.

Dans un troisième temps, est proposée une analyse des dernières évolutions des politiques environnementales, avec la montée en puissance des principes de développement durable et plus récemment encore l'émergence de l'enjeu du changement climatique.

I. La construction des politiques européennes d'environnement : d'une problématique marginale à l'affirmation d'un principe fondateur dans l'action de l'Union Européenne

La construction des politiques environnementales européennes peut être retracée en trois étapes. Ainsi, l'environnement a émergé dans l'action européenne tout d'abord en tant qu'objet annexe au projet originel européen, à savoir la construction d'un marché commun, avant d'être affirmé comme objectif prioritaire de l'action européenne, pour enfin être inscrit sous la vaste bannière du développement durable.

I.1. D'une construction originelle éparse, engagée dans une logique de réaction...

Les problématiques environnementales sont très éloignées des premières préoccupations de l'Europe en construction. Le traité de Rome (1957) est élaboré à une époque où ces questions n'ont pas encore émergé et où l'intégration européenne passe d'abord par l'économique, par la construction d'un marché commun. Pourtant, dès les années 1960, l'Europe produit des textes et mesures portant sur des enjeux environnementaux. Sur quels fondements ?

Les premiers textes à portée environnementale s'inscrivent dans la construction du Marché Unique et peuvent être vus comme des « corollaires » aux impératifs économiques qui émergent (Charbonneau, 2002 ; Torre-Schaube, 2006). Entre les Etats-membres, les entreprises n'ont pas toutes à respecter les mêmes contraintes environnementales ; de même, des barrières non tarifaires à visée protectionniste peuvent être cachées derrière des mesures de protection de l'environnement. Ce sont autant de raisons qui poussent la Communauté économique européenne émergente à introduire de premières mesures dans le domaine environnemental (Modugno, 1997 : 11). La directive du Conseil 67/548/CEE concernant *le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives à la classification, l'emballage et l'étiquetage des substances dangereuses* est ainsi le premier texte à avoir un effet positif sur l'environnement. Les questions environnementales ne faisant pas partie des objectifs de la Communauté économique européenne, ces textes trouvent leurs fondements dans l'article 100 du Traité de Rome : « *Le conseil [...] arrête des directives pour le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres qui ont une incidence directe sur l'établissement ou le fonctionnement du marché commun.* »

Progressivement, la réglementation environnementale européenne s'étoffe de nouvelles dispositions qui dépassent le simple cadre économique et visent plus directement la protection de l'environnement en tant que telle. C'est à cette époque que les problématiques environnementales montent en puissance suite à plusieurs catastrophes écologiques de grande ampleur (pollution massive du Rhin en 1969, rejet accidentel de dioxines à Seveso en 1976, marée noire suite au naufrage de l'Amoco Cadiz en 1978) et à l'émergence de mouvements écologistes internationaux (création du Fonds mondial pour la nature – WWF – en 1961, création de Greenpeace en 1971...).

Aussi, alors qu'en 1972 se tient la première conférence des Nations Unies sur l'environnement humain à Stockholm, qui entraîne la création du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), la Communauté économique européenne n'est pas en reste. Au Sommet de Paris, les 19 et 20 octobre 1972, les chefs d'Etat et de gouvernement des pays membres décident du lancement d'une politique européenne de l'environnement et de la création d'une nouvelle Direction Générale en charge des questions d'environnement, de sécurité nucléaire et de protection civile (Modugno, 1997). La déclaration issue de ce sommet fait apparaître une reconnaissance de l'importance d'élaborer une politique de protection de l'environnement : « *L'expansion économique qui n'est pas une fin en soi doit, par priorité, permettre d'atténuer la disparité des conditions de vie [...]. Conformément au génie européen, une attention particulière sera portée aux valeurs et biens non matériels et à la protection de l'environnement, afin de mettre le progrès au service des hommes* ».

Surtout, le premier programme d'action communautaire pour l'environnement est adopté le 22 novembre 1973 et inaugure une démarche qui perdure jusqu'à aujourd'hui, avec l'adoption régulière de programmes d'action. De valeur juridique très réduite, ils ont avant tout une fonction politique et permettent d'identifier les priorités de la Communauté avant l'adoption des décisions qui seront opposables ultérieurement (Charbonneau, 2002). Le premier programme participe de l'émergence d'une véritable politique européenne de l'environnement, fixe des objectifs généraux et une série de principes, dont l'*action préventive* et le *principe de pollueur-payeur*. Ils sont poursuivis dans le cadre du deuxième programme d'action communautaire pour l'environnement (1977 – 1983).

La fin des années 1970 et le début de la décennie 1980 sont marqués par l'adoption de textes d'importance, à l'image de la Directive 79/409/CEE *concernant la conservation des oiseaux sauvages* (dite Directive « Oiseaux ») qui est la première directive européenne majeure de préservation de la nature. Les questions environnementales ont désormais pleinement investi le champ d'action de la

Communauté économique européenne même si un cadre juridique stabilisé leur manque encore. Cette action en matière d'environnement s'inscrit encore dans une approche relativement « pragmatique » et quelque peu éparse, en réaction aux problématiques émergentes (Charbonneau, 2002).

I.2 ... à la construction d'une politique européenne d'environnement passant par l'affirmation de grands principes d'action

Un tournant s'amorce avec l'adoption de l'Acte Unique Européen en 1986 et l'introduction d'un titre VII intitulé « l'Environnement ». Le paragraphe 1 de l'article 130 R pose que « *l'action de la Communauté en matière d'environnement a pour objet :*

- *de préserver, de protéger et d'améliorer la qualité de l'environnement,*
- *de contribuer à la protection de la santé des personnes,*
- *d'assurer une utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles. »*

Adopté le 7 février 1983, le 3^{ème} programme d'action communautaire pour l'environnement avait déjà introduit des principes nouveaux, en particulier celui de la prise en compte de la politique de l'environnement dans le cadre des autres politiques sectorielles européennes [CHARBONNEAU, 2002]. Ces principes sont confirmés en 1987 via leur inscription dans l'Acte Unique Européen.

Ainsi, toujours dans l'article 130 R, le paragraphe 2 dispose que : « *L'action de la Communauté en matière d'environnement est fondée sur les principes de l'action préventive, de la correction, par la priorité à la source, des atteintes à l'environnement et du pollueur-payeur. Les exigences en matière de protection de l'environnement sont une composante des autres politiques de la Communauté. »*

Cette dernière phrase est essentielle : l'intégration des considérations environnementales dans les politiques sectorielles européennes devient un principe d'action pour la Communauté. Les fondements pour une politique environnementale transversale sont établis. A ce titre, le principe de transversalité était déjà mobilisé et porté dans le cadre de textes antérieurs, tels que la directive 85/337/CEE portant sur *l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement*, qui généralise le dispositif d'étude d'impact sur l'environnement à l'échelle européenne, avec des implications importantes dans la conduite des grands projets d'aménagement (étude environnementale préalable, mesures compensatoires...).

Le principe de *subsidiarité* est le dernier principe introduit par l'article 130 R, au paragraphe 4 : « *4. La Communauté agit en matière d'environnement dans la mesure où les objectifs visés au paragraphe 1 peuvent être mieux réalisés au niveau communautaire qu'au niveau des Etats membres pris isolément. Sans préjudice de certaines mesures ayant un caractère communautaire, les Etats membres assurent le financement et l'exécution des autres mesures »*. Le renforcement de l'action environnementale européenne se poursuit, avec le 4^{ème} programme d'action communautaire pour l'environnement (1987-1992), qui insiste notamment sur la bonne application des directives par les Etats-membres.

L'introduction dans l'Acte Unique Européen d'un titre relatif à l'environnement entraîne donc une mutation profonde dans l'appréhension des questions environnementales. A partir de 1987, l'environnement constitue un objet à part entière de l'action publique européenne et est appelé à être intégré dans les autres politiques sectorielles.

I.3. L'affirmation du développement durable : un repositionnement de la problématique environnementale au sein des politiques européennes ?

L'appréhension des questions environnementales au sein des politiques européennes évolue encore au début des années 1990 lorsque la référence au développement durable s'impose comme principe fondateur des politiques européennes. L'article 2 du Traité sur l'Union Européenne (Maastricht, 1992) pose ainsi comme objectif : « *La Communauté a pour mission (...) de promouvoir (...) une croissance durable et non-inflationniste respectant l'environnement »*. Dans cet esprit, le 5^{ème} programme d'action communautaire pour l'environnement (1993-2002) intitulé « *Vers un développement soutenable* », marque une étape supplémentaire dans l'intégration des préoccupations environnementales au

sein des autres politiques de l'Union Européenne. Plusieurs moyens d'action sont alors identifiés, dont l'intégration de l'environnement dans la planification sectorielle et l'aménagement du territoire. Ce cinquième programme introduit également pour la première fois le recours à des instruments économiques et fiscaux pour la protection de l'environnement.

Par la suite, c'est le traité d'Amsterdam modifiant le traité sur l'Union Européenne (2 octobre 1997) qui introduit dans son 7^{ème} Considérant la référence au développement durable : « *Déterminés à promouvoir le progrès économique et social de leurs peuples, compte tenu du principe du développement durable et dans le cadre de l'achèvement du marché intérieur, et du renforcement de la cohésion et de la protection de l'environnement, et à mettre en œuvre des politiques assurant des progrès parallèles dans l'intégration économique et dans les autres domaines,* » Et dispose à l'article 3 - C : « *Les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de la Communauté visées à l'article 3, en particulier afin de promouvoir le développement durable* ».

Enfin, l'adoption d'une « *Stratégie de Développement Durable* » lors du conseil européen de Göteborg en juin 2001 parachève l'intégration de l'objectif de durabilité. Elle identifie quatre domaines prioritaires (changements climatiques, transport, santé publique, utilisation des ressources naturelles) et ajoute la dimension environnementale aux objectifs économiques et sociaux pour lesquels oeuvrait déjà la politique européenne.

I. 4. L'évolution des préoccupations liées à l'environnement

Les préoccupations en matière environnementale ont donc été progressivement saisies par l'action de l'Europe. Il y a tout d'abord des enjeux invariants, présents très tôt et évoluant au fil du temps, au gré des évolutions des formes de l'action européenne : la gestion des déchets, la préservation de la ressource en eau ou encore la lutte contre les polluants chimiques se placent dans cette catégorie. Les actions « classiques » de préservation des espèces (Directive dite « Oiseaux ») et des milieux (Directive dite « Habitats ») constituent également des éléments invariants qui perdurent en évoluant (Réseau Natura 2000).

Apparaissent également des mesures transversales d'intégration de l'environnement dans les autres politiques sectorielles :

- c'est le cas du développement de l'évaluation environnementale (Etude d'Impact sur l'Environnement des Projets (Directive 85/337/CE) puis des Plans et Programmes (Directive 2001/42/CE)),
- et de l'information environnementale (Directive 90/313/CEE concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement et création de l'Agence Européenne de l'Environnement en 1990, Convention d'Aarhus en 1998).

Des questions constituant des enjeux de société sont également répercutées au sein de l'action de l'Union Européenne : c'est le cas de la question du bruit, puis des OGM, des risques biotechnologiques ou encore de la qualité de l'air ambiant.

Surtout, l'action environnementale se trouve de plus en plus intégrée dans des « objets-enveloppes », l'englobant largement, en premier lieu desquels on retrouve la problématique du développement durable (cf. 5^{ème} Programme d'action communautaire pour l'environnement intitulé « *Vers un développement soutenable* »). En second lieu, la question de l'aggravation du phénomène de l'effet de serre par les activités humaines s'affirme actuellement comme un nouveau cadre dans lequel toute action environnementale doit s'inscrire, à l'image du 6^{ème} programme d'action communautaire pour l'environnement (« *Environnement 2010 : notre avenir, notre choix* ») qui reconnaît le changement climatique comme le principal défi des années à venir.

Ainsi, reprenant les propos de F. Aggeri, les politiques européennes de l'environnement ont profondément évolué ; elles sont passées « *d'une politique à dominante « hygiéniste », où la dégradation de l'environnement est perçue comme une menace de court terme, qu'il faut corriger au plus vite, à une politique orientée vers le « développement durable », c'est-à-dire (...) une politique dans laquelle la dégradation de l'environnement est perçue comme une menace lente et diffuse, où l'innovation devient*

l'objectif principal pour sortir du dilemme croissance/protection de l'environnement. Cela ne signifie pas que l'aspect répressif aurait complètement disparu au profit de l'incitation ou du pilotage de l'innovation mais que la dominante a changé. La question n'est plus tant de définir une réglementation adaptée à un problème clairement identifié et de sanctionner ensuite les contrevenants, que d'amener des pollueurs à inventer collectivement de nouvelles solutions à un problème mal cerné pour lequel les voies d'exploration possibles sont multiples. » (Aggeri, 2000 : 32).

Dans le cadre de ces évolutions, quels effets ont alors les politiques d'environnement pour l'aménagement des territoires en Europe ?

II. Des politiques européennes d'environnement au service de l'aménagement des territoires ?

Dans cette seconde partie, il s'agit de saisir les implications des politiques environnementales européennes sur l'aménagement des territoires. Tout d'abord, certaines ont des impacts directs sur l'aménagement des territoires, à l'image des politiques de gestion de l'eau et de protection des espaces naturels. Ensuite, l'objectif environnemental est intégré dans d'autres politiques européennes sectorielles, comme c'est le cas pour les politiques de développement régional.

II. 1. Les politiques environnementales européennes et l'émergence de nouveaux territoires et logiques d'action

Dans les faits, les espaces pertinents pour la gestion écologique de ressources ou de milieux correspondent rarement aux découpages institutionnels. De même, avec le changement d'échelle spatiale et temporelle des questions environnementales (inertie des phénomènes, échelle biosphérique...), leur prise en compte dans les politiques d'aménagement nécessite de dépasser une approche limitée à l'échelle du territoire pour appréhender toutes les interdépendances avec l'extérieur et intégrer les effets « sur le reste du monde » des actions envisagées, aujourd'hui et demain.

Dans ce cadre, l'action de l'Union Européenne a participé à l'émergence de nouvelles approches par territoires cohérents en termes de milieux ou pour la gestion d'une ressource naturelle. Ont ainsi émergé des concertations internationales soutenues par l'Union Européenne, visant à protéger des régions aux caractéristiques communes du point de vue de leur environnement, et ce quelles que soient leurs frontières : régions montagneuses (Convention Alpine, Convention des Carpates) et mers régionales (Méditerranée et son littoral, mer Noire, mer Caspienne) (Kiss, 2005).

Au-delà de ces espaces de conservation spécifiques, l'Union Européenne a aussi élaboré des dispositifs de gestion intégrée pour les territoires afin de fonder en une unique approche, ce qui auparavant relevait de multiples réglementations et de dispositifs disparates, et ainsi développer des approches plus cohérentes. La Directive Cadre sur l'Eau, le dispositif de Gestion Intégrée des Zones Côtières - GIZC- ou le réseau Natura 2000 en sont des exemples. Conduire des approches spatialisées sur l'ensemble du territoire européen doit permettre de délimiter des espaces de gestion écologique plus cohérents et complémentaires en termes de préservation des ressources et des milieux, en dépassant les approches nationales et les découpages politico-administratifs.

Encadré : La Directive Cadre sur l'Eau

La Communauté européenne a très tôt pris des mesures et directives portant sur la gestion de l'eau et identifiant des enjeux variés (alimentation (1975), baignade (1976), eaux de surface (1976), substances dangereuses (1976), etc.). Cependant, à la fin des années 1990, ces différentes réglementations laissaient transparaître une politique fragmentée, voire conflictuelle (Nilsson, Langaas, Hannerz, 2004). En parallèle, la Communauté faisait face à une croissance continue et une multiplication des demandes tant en

termes de qualité que de quantité. En 1995, l'Agence européenne de l'environnement a confirmé dans son rapport annuel la nécessité d'une protection des eaux communautaires et d'une politique intégrée dans le domaine de l'eau. L'élaboration d'une Directive Cadre sur l'Eau (DCE) était engagée.

Adoptée le 23 octobre 2000, la Directive 2000/60/CE *établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau* vise à proposer un cadre pour la protection des eaux intérieures de surface, des eaux de transition, des eaux côtières et des eaux souterraines (article 1^{er}). Elle encadre plusieurs directives qui l'ont précédée et définit un objectif (Considérant 26) : « *il convient que les Etats-membres se fixent comme objectif de parvenir, au minimum, à un bon état des eaux* ».

Elle pose le principe d'une gestion intégrée et territorialisée à l'échelle des bassins versants. Pour ce faire, les « bassins hydrographiques » (« *toute zone dans laquelle toutes les eaux de ruissellement convergent à travers un réseau de rivières, fleuves et éventuellement de lacs vers la mer, dans laquelle elles se déversent par une seule embouchure, estuaire ou delta* » (article 2)) seront regroupés au sein de « districts hydrographiques », « *une zone terrestre et maritime, composée d'un ou plusieurs bassins hydrographiques ainsi que des eaux souterraines et eaux côtières associées, identifiée [...] comme principale unité aux fins de la gestion des bassins hydrographiques* » (article 2). Dans chacun de ces districts, une « autorité compétente » est désignée pour sa mise en œuvre.

Son application suit des étapes successives :

- La réalisation d'un état initial des eaux (2004),
- La mise en place de plans de gestion des districts hydrographiques (2009),
- L'élaboration de programmes de mesures (2012),

afin d'aboutir à l'objectif initial du « *bon état des eaux* » en 2015.

La DCE, une redéfinition des logiques et des périmètres d'action pour les Etats membres

La DCE affirme plusieurs principes, comme ceux de pollueur-payeur ou de récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau. De même, elle introduit des logiques d'action nouvelles dans le domaine de la gestion de l'eau et amène souvent les administrations des Etats-membres à refonder leurs pratiques et leur « grammaire » de l'action publique. Ainsi, en instaurant l'objectif du « bon état écologique », elle oblige à passer d'une logique de moyens à une logique de résultats. Dans sa mise en œuvre, elle demande une analyse des perspectives d'aménagement du territoire en amont de l'identification des objectifs retenus dans les plans de gestion. De plus, elle introduit des objectifs d'implication des parties intéressées et d'information, voire de consultation du public (Scarwell, Laganier, 2004 : 84-85).

Enfin, la DCE généralise le principe d'une gestion par bassin versant. Si le cadre institutionnel français des Agences de bassin (1964) s'inscrit relativement bien dans cette logique et n'implique donc pas de refonte profonde du système, il n'en est pas de même pour d'autres pays européens. Même en France, des redécoupages ont dû être réalisés, comme au sein de l'Agence Rhône-Méditerranée-Corse, scindée en deux (la Corse constituant un district hydrographique spécifique) ou bien dans le cadre des districts hydrographiques internationaux du Rhin, de l'Escaut et de la Meuse.

La gestion de l'eau à l'international : un vœu pieux ?

En cherchant à s'affranchir des limites administratives et à promouvoir une approche par grandes entités naturelles, la DCE pose également la question des bassins hydrographiques internationaux, ces bassins s'étendant sur le territoire de plusieurs Etats (voir carte 1). A ce titre, la DCE dispose bien qu'ils doivent être intégrés dans un « district hydrographique international » (article 3, alinéas 1, 2 et 3) ; de la même manière, lorsqu'un district hydrographique s'étend au-delà des limites de la Communauté, une coordination avec les pays tiers est appelée à être établie (article 3, alinéa 5). L'Union Européenne participe donc bien de l'émergence de nouveaux découpages territoriaux.

Dans la pratique, on observe cependant de nombreux freins. Une étude menée par *The European Water Association* (Nilsson, Langaas, Hannerz, 2004) auprès des pays membres, pays candidats, Suisse et Norvège, a bien montré l'importance de la dimension internationale de cette problématique. Une trentaine de districts hydrographiques internationaux (sur près de cent districts au total) ont ainsi été recensés, couvrant les deux tiers du territoire communautaire. Pourtant, il n'y a que peu de « districts » sur lesquels des plans de gestion internationaux devraient être élaborés. La gestion reste au niveau des Etats. Les raisons invoquées sont d'ordres multiples. Le facteur financier est parfois invoqué, lié au coût d'instauration d'administrations nouvelles et on observe surtout des coopérations facilitées là où des commissions internationales existaient préalablement, comme sur les bassins du Danube ou du Rhin (avec la *Commission Internationale pour la Protection du Rhin*). La principale limite tient au fait que la DCE elle-même reste relativement souple vis-à-vis des « districts hydrographiques » internationaux. En effet, les obligations restent formulées auprès des Etats et non pas au regard des éléments naturels. Ain-

si, l'article 13 (alinéa 2) est clair : « *Dans le cas d'un district hydrographique international situé entièrement sur le territoire de la Communauté, les États membres en assurent la coordination en vue de produire un seul plan de gestion de district hydrographique international. En l'absence d'un tel plan, les États membres produisent un plan de gestion de district hydrographique couvrant au moins les parties du district hydrographique international situées sur leur territoire en vue de réaliser les objectifs de la présente directive.* »

Au final, la DCE, plutôt que d'imposer de manière stricte la gestion au niveau international se limite à encourager la coopération entre États.

Carte 1 : Les principaux bassins versants en Europe

Sur une problématique environnementale autre (protection de la nature), la démarche « Natura 2000 » s'inscrit dans des logiques relativement semblables à celles de la DCE. Au début des années 1990, il s'agissait pour la Communauté européenne de limiter la dégradation de la nature et la perte de diversité biologique. Le réseau Natura 2000 a été créé dans le cadre de la Directive 92/43/CEE *concernant la conservation des habitats naturels, ainsi que de la faune et de la flore sauvages* (dite directive « Habitats ») pour atteindre l'objectif « *de contribuer à assurer la biodiversité par la conservation des habitats naturels* ». En regroupant les sites abritant les habitats naturels d'espèces faunistiques et floristiques dits « d'intérêt communautaire », il a permis la constitution d'un maillage d'espaces naturels au sein du territoire européen. Comme la DCE, il propose un dispositif de gestion intégrée pour les territoires, encourage le dépassement des frontières administratives, repense la cohésion géographique de l'Europe (au travers des zones bio-géographiques) et soutient l'émergence d'un réseau d'actions et d'expériences entre les États-membres.

C'est aussi l'exemple d'une politique qui a dépassé les seuls enjeux de protection pour devenir parfois un outil, voire un moteur, de développement au sein des territoires. Certains travaux ont montré des différences d'application selon les États-membres, tant dans la sélection des sites que dans les modes de gestion. Ainsi, la carte du réseau Natura 2000 montre bien que la taille des zones de protection et leur densité varient suivant les États et les zones biogéographiques (cf. carte 2). De même, tandis que les pays d'Europe du Nord semblent privilégier les stratégies de conservation intensives, en mobilisant l'achat du foncier et l'intervention directe, les pays méditerranéens favorisent la mise en place de sites de grande taille, où perdurent des systèmes agricoles extensifs ; la démarche Natura 2000 s'inscrit alors dans une politique de développement rural (Aulong, 2003). En France, la démarche Natura 2000 s'est stabilisée sur un modèle de gestion contractualisée dans le cadre duquel la négociation avec les acteurs locaux aboutit à la mise en place de contrats volontaires de gestion intégrant les préoccupations économiques et sociales des territoires : « *Avec Natura 2000, les hommes préservent la biodiversité, valorisent leur territoire* », comme l'affirme le portail du Réseau Natura 2000 (www.natura2000.fr). Le classement au titre de Natura 2000 participe souvent à leur mise en valeur, d'autant qu'il peut être couplé avec l'obtention de financements complémentaires (au titre de l'Instrument Financier pour l'Environnement (LIFE+) ou pour des Mesures Agro-Environnementales Territorialisées).

Carte 2 : Le réseau des sites Natura 2000

II. 2. L'intégration de l'environnement par l'aménagement et les politiques de développement régional

Enfin, au-delà des politiques environnementales en tant que telles et dans son souci d'intégration de l'environnement à l'ensemble de ses actions, l'Union Européenne s'est servi assez tôt de ses politiques de développement régional, très importantes en termes financiers et « touchant » directement les territoires, comme un levier pour faire passer « sur le terrain » ses exigences en matière de protection de l'environnement.

Face aux inégalités importantes entre régions européennes, l'objectif de réduction des disparités ré-

gionales a très tôt été énoncé par l'Europe (dès le Traité de Rome de 1957). Mais ce n'est réellement qu'en 1975 avec la création du FEDER (*Fonds Européen de Développement Economique et Régional*) qu'est mise en place une véritable politique de développement régional, afin de viser une « *cohésion économique et sociale* » des différentes régions de la communauté européenne (objectif inscrit dans l'acte unique de 1986). Le FEDER, avec le *Fonds Social Européen* (FSE, créé en 1958), constituent les Fonds Structurels européens, dont la mission est de promouvoir le développement des régions les moins avancées et d'aider les régions en crise à se reconverter, de façon à harmoniser les niveaux de vie dans l'ensemble de l'union. Ces Fonds structurels ont été et demeurent un puissant instrument d'intégration des objectifs européens dans les politiques territoriales, notamment en matière environnementale.

Au premier rang des instruments permettant cette intégration, figure le développement des *dispositifs d'évaluation des impacts sur l'environnement* des projets programmés (renforcement des évaluations préalables et à mi-parcours, principe d'approbation préalable des programmes, élaboration et renseignement d'indicateurs de suivi). L'affirmation de l'évaluation environnementale par l'échelon européen lui permet de développer un *droit de regard* et un *droit à l'information* ainsi qu'un *droit au refus légitime*.

Cependant, ces programmes ont aussi massivement servi à financer des investissements en infrastructures (de transports, de développement de sites industriels etc.) et l'approche environnementale associée a donc souvent été *réactive* (en cherchant à réduire les effets négatifs), à l'inverse d'approches *proactives* (visant une intégration poussée des politiques). De la même manière, la programmation des actions au titre des Fonds Structurels a souvent consisté à juxtaposer les objectifs des politiques des différentes Directions Générales de la Commission (Commerce, Agriculture, Environnement...), avec des effets contre-productifs certains (quand les mesures de protection de l'environnement visent à réparer certains effets de la politique agricole par exemple...).

Les politiques environnementales européennes se sont donc largement développées depuis plusieurs décennies en changeant considérablement de formes, de stratégies et d'objectifs ; elles ont des impacts non négligeables dans la construction de l'action publique sur les territoires.

III. Développement durable et changement climatique, nouveaux dénominateurs des politiques environnementales à l'échelle européenne ?

Aujourd'hui, ce développement et cet élargissement s'accompagnent de changements sémantiques notables : la problématique du développement durable s'est progressivement imposée et est venue très largement envelopper ces politiques. Mais en les englobant, ce principe ne modifie-t-il pas leurs fondements ?

III. 1. Le risque de la dilution de l'environnement dans le développement durable

A partir des années 1990, l'observation des textes laisse transparaître une certaine confusion et l'absence de distinction entre les préoccupations strictement environnementales et les objectifs plus larges associés au développement durable. Cette tendance n'est pas propre aux réglementations de l'Union Européenne et se retrouve dans l'ensemble des pays européens.

Sans s'appesantir outre mesure sur les caractéristiques de cette problématique du développement durable, des études ont souligné une utilisation indifférenciée des termes de "*sustainability*", d'"*environmental sustainability*", d'"*environmental protection*", d'"*environmental policy*" ou encore d'"*ecological sustainability*" pour évoquer la problématique du développement durable (Clement & Hansen, 2001). Dans les faits, les politiques dites de « développement durable » en Europe ont large-

ment reposé sur le développement de politiques environnementales et sur la recherche d'une meilleure intégration des enjeux environnementaux dans l'ensemble des politiques régionales (Bertrand, 2004 : 433-437).

Cette confusion entre développement durable et environnement aux niveaux des pratiques peut avoir des conséquences plus ou moins défavorables pour l'environnement. Elle peut produire un rejet de certains acteurs de l'environnement refusant de "diluer" les problèmes et les préoccupations environnementales dans les perspectives incertaines et polymorphes du développement durable, qui est perçu avec méfiance, comme le "cheval de Troie" des industriels et de la dérégulation libérale. A l'heure où le développement durable devient également un instrument de communication institutionnelle et de marketing, une partie des acteurs, dont des écologistes, rejette le "concept" de développement durable ainsi instrumentalisé.

Etant donné qu'il n'existe pas de notion juridique associée au développement durable en tant que tel, cette notion peut aussi facilement remplir des fonctions politiques de *légitimation* et de *substitution* représentant un risque d'affaiblissement et d'occultation du droit de l'environnement. Si le développement durable est devenu de plus en plus un « point de passage obligé » dans la conception de toutes les politiques actuelles, et particulièrement pour les politiques environnementales, cette "*écologisation*" des termes, sorte de recyclage de l'environnement dans les discours économiques, ne s'accompagne-t-elle pas également d'une "*économisation*" des politiques environnementales, comme le suggèrent les travaux de Yannick Rumpala (2003) ? Dans des situations où les instruments et les facteurs économiques demeurent mieux connus et plus valorisés, le risque d'une "économisation" des politiques environnementales est réel ; c'est-à-dire que les politiques environnementales deviennent de plus en plus basées sur des principes et des outils économiques (comme la monétarisation des biens et des dommages écologiques par exemple). L'exemple de travaux de l'Institut Français de la Biodiversité ou du Centre d'Analyse Stratégique (2008) en est une illustration.

D'une certaine manière, et après une période où les décisions environnementales ont mis l'accent sur la protection stricte, il s'agirait du retour de l'économie dans l'environnement par le biais du développement durable. A ce titre, les textes européens conditionnent les actions environnementales à leur acceptabilité socio-économique (Charbonneau, 2002) et on observe de plus en plus une mise en exergue des gains économiques que peuvent apporter les services environnementaux et la préservation de la nature.

III. 2. Environnement, aménagement et développement durable : le changement climatique, nouvelle force motrice ?

Plus encore, on assiste ces dernières années à une affirmation de la question du changement climatique (renforcement d'origine anthropique de l'effet de serre), qui devient la nouvelle force motrice pour l'ensemble de la problématique du développement durable. Dans ce cadre, la valeur carbone tend à s'affirmer comme la nouvelle unité pour intégrer les dimensions écologiques dans les choix d'aménagement. Le risque de cette restriction du raisonnement à une analyse quantitative monofactorielle des éventuelles économies de CO₂ qui suffirait, couplée à une analyse coût/bénéfice, à fonder les choix d'aménagements et les stratégies de développement territorial, constituerait un sévère retour en arrière par rapport à certaines avancées cognitives associées à la diffusion de la problématique du développement durable, tout en éludant les causes profondes de la crise écologique planétaire, directement liée aux modes de vie et de production contemporains.

De même, et une nouvelle fois, l'avènement de la question climatique comme notion-enveloppe englobant largement les questions environnementales, confirme la tendance à la technicisation et à l'économisation des questions environnementales, en recourant aux outils de régulation « modernes » que sont le marché (système d'échange de quotas d'émissions, « permis à polluer »), la norme (normes d'émissions, de consommation énergétique etc.) et le soutien à l'innovation technologique (largement basé sur l'attente de solutions de rupture à venir : séquestration du carbone, voiture hybride, biocarburant de nouvelle génération, pile à combustible etc.). Cette tendance participe à une mise à l'écart des discours portant sur une modification des valeurs associées au progrès et au bien-être.

Conclusion – la montée en puissance de l’environnement : un changement de valeurs pour l’aménagement ?

Au final, le passage des politiques européennes de la défense de l'environnement (où le développement économique est opposé à la qualité des milieux) au développement durable (où le développement économique devient la condition d'un haut niveau de protection de l'environnement) peut être analysé de différentes façons. Pour certains, on assiste à la dissolution de la protection de l'environnement dans le développement durable et à la minoration des instruments juridiques et des institutions dédiés à la protection de l'environnement. Pour d'autres, le droit communautaire de l'environnement atteint une troisième étape visant à encadrer les activités humaines potentiellement nuisibles à l'environnement, après avoir protégé les secteurs environnementaux prioritaires et contrôlé les substances dangereuses (Kiss, 2005).

A l'heure du développement durable, le nouveau défi pour l'aménagement du territoire serait-il donc de s'approprier et légitimer une régulation difficile, voire impossible, entre développement et environnement ? En ce début de troisième millénaire, l'aménagement de l'espace doit-il devenir la science de la médiation *via* l'espace des rapports entre l'homme et la nature ? Et le peut-il ? L'"aménagement durable" représente-t-il une nouvelle étape ou relève-t-il de la simple tautologie ? Très certainement, ce nouvel impératif permet au moins de réactualiser le projet de l'aménagement du territoire.

En effet, l'objectif de « développement durable » des territoires vient profondément redéfinir les enjeux associés aux politiques d'aménagement, notamment en termes d'environnement, sans qu'il soit actuellement encore possible de voir s'affirmer dans les faits un modèle plus précautionneux, reposant sur la sobriété et la résilience. Bien au contraire, au-delà des évolutions sémantiques, aucun arbitrage clair n'est affirmé : à court terme, le soutien à la croissance économique à tout prix tout comme le renforcement de la compétitivité des territoires (et donc de la concurrence entre eux) viennent largement occulter les objectifs à plus long terme pieusement inscrits dans les lois de décroissance des émissions carbonées (objectif de « facteur 4 » : réduction par 4 des émissions de Gaz à Effet de Serre d'ici 2050) et de renforcement de la cohésion sociale. Le caractère avéré de l'épuisement des ressources, de la pénurie annoncée en énergie fossile, de l'érosion massive de la biodiversité tout comme l'aggravation continue de la détérioration des écosystèmes ont néanmoins conduit à rassembler la communauté politique autour des objectifs de croissance verte et de développement des technologies vertes et des énergies renouvelables, mais là encore, sous des formes anciennes issues des modèles productivistes du développement industriel. Le développement économique, pilier de base de la construction européenne, demeure toujours central bien qu'encore largement non-maîtrisé.

« Certes, nous pouvons ralentir les processus déjà lancés, légiférer pour consommer moins de combustibles fossiles, replanter en masse les forêts dévastées... toutes excellentes initiatives, mais qui se ramènent au total, à la figure du vaisseau courant à vingt-cinq nœuds vers une barre rocheuse où immanquablement il se fracassera et sur la passerelle duquel l'officier de quart commande à la machine de réduire la vitesse d'un dixième sans changer de direction. » Michel SERRES (1989)

Bibliographie

- AGGERI F., « Les politiques de l'environnement comme politiques de l'innovation », Annales des Mines, 2000, pp. 31-43.
- AULON S., « Natura 2000 : des stratégies nationales contrastées », Espaces Naturels, juillet 2003, pp. 40-41.
- BERTRAND F., *Planification et développement durable : vers de nouvelles pratiques d'aménagement régional ? L'exemple de deux Régions françaises, Nord-Pas-de-Calais et Midi-Pyrénées*, thèse en aménagement de l'Espace, Université de Tours, 2004, 564 p. + annexes [manuscrit en ligne : <http://tel.ccsd.cnrs.fr/tel-00012142>].
- CENTRE D'ANALYSE STRATEGIQUE, *Approche économique de la biodiversité et des services liés aux écosystèmes, rapport du groupe de travail dirigé par Bernard Chevassus-au-louis*, 2008, 348 p. + annexes.
- CHARBONNEAU S., *Droit communautaire de l'environnement*, L'Harmattan, 2002, 353 p.
- CLEMENT K. & HANSEN M., *Sustainable Regional Development in the Nordic Countries*, report n°2001: 8, Nordregio, Stockholm-Sweden, 2001, 130 p.
- COMMISSION EUROPEENNE, *L'environnement et la Commission européenne*, Office des publications officielles des Communautés européennes, 2008, 24 p.
- DEZALAY Y., « De la défense de l'environnement au développement durable. L'émergence d'un champ d'expertise des politiques européennes », Actes de la recherche en sciences sociales, 2007, p. 66-79.
- IFEN, *L'environnement en France*, IFEN, 2006, 499 p.
- KISS A., « Du régional à l'universel : la généralisation des préoccupations environnementales », Revue Internationale et stratégique, hiver 2005.
- LACOUR C., « Les fondements théoriques de l'intégration de l'aménagement et de l'environnement », pp. 21-40 in CARRIERE J.-P. & MATHIS P. (Dir.), *L'aménagement face au défi de l'environnement*, ADICUEER/MSV, 1995, 312 p.
- LARRUE C., « Développement régional et qualité de l'environnement dans les pays membres de l'OCDE », pp.199-209 in DE GAUDEMAR J.-P. (Dir.), *Environnement et Aménagement du territoire*, Datar / La Documentation Française, 1996, 213 p.
- MODUGNO Paolo, « « Andante ma non troppo », les pays de l'Europe du Sud et la politique européenne de l'environnement », Pôle Sud, 1997, volume 6, numéro 1, pp. 10-25.
- NILSSON N., LANGAAS S., HANNERZ F., "International River Basin Districts under the EU Water Framework Directive : Identification and Planned Cooperation", European Water Management Online, Official Publication of the European Water Association (EWA), 2004.
- RUMPALA Y., *Régulation publique et environnement. Questions écologiques, réponses économiques*, L'Harmattan, coll. Logiques Politiques, 2003, 373 p.
- SCARWELL H-J., LAGANIER R., *Risque d'inondation et aménagement durable des territoires*, Presses Universitaires du Septentrion, 2004.
- TORRE-SCHAUB Marta, « Marché unique et environnement : quelle intégration ? », Revue Internationale de Droit Economique, 2006, pp. 317-338.

